

Avdelningen för juridik

Miljö- och energidepartementet
103 33 STOCKHOLM

Anna Marcusson

Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) att de föreslagna förändringarna innebär vissa förtydliganden och förenklingar, men att processen för kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter ändå inte förenklas på det sätt som är önskvärt.

I de olika avsnitten är SKL:s ståndpunkt sammanfattningsvis följande.

Gemensamma bestämmelser

- SKL avstyrker förslaget att begreppet miljöeffekter definieras.

Strategisk miljöbedömning

- SKL tillstyrker att bestämmelser om planering och planeringsunderlag flyttas till andra kapitel i miljöbalken.
- SKL avstyrker förslaget om övervakning och uppföljning av genomförande av planer och program som omfattas av kravet på strategisk miljöbedömning, samt att resultaten ska tillgängliggöras för allmänheten.

Praktisk miljöbedömning

- SKL tillstyrker att praktisk miljöbedömning bara ska göras i fråga om verksamheter och åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan och prövas enligt vissa kapitel i miljöbalken.
- SKL tillstyrker förslaget att tydliggöra att en förväntad betydande miljöpåverkan är en förutsättning för att en ändring av en miljöfarlig verksamhet ska vara tillståndspliktig, och för att en tillsynsmyndighet ska få förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd.
- SKL tillstyrker att vissa mindre verksamheter (avlopp, värmepumpar och verksamheter som kräver tillstånd enligt lokala föreskrifter) uttryckligen inte ska anses ha betydande miljöpåverkan.
- SKL tillstyrker att länsstyrelsen får en tidsfrist för att fatta beslut i frågan om betydande miljöpåverkan vid verksamheter och åtgärder.
- SKL tillstyrker förslaget att ett förenklat underlag ska tas fram i fråga om verksamheter och åtgärder som omfattas av tillämpningsområdet för 6 kap. miljöbalken, men inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

- SKL avstyrker förslaget att samråd ska ske om innehållet i det förenklade underlaget.

Vissa sektorslagar

- SKL avstyrker förslaget om förändrat innehåll i granskningsutlåtande enligt plan- och bygglagen.
- SKL avstyrker förslaget att kommunen genom ett särskilt beslut ska avgöra om en strategisk miljöbedömning behöver göras vid upprättande av detaljplaner.
- SKL tillstyrker förslaget att beslut enligt lagen om gaturenhållning och skyltning ska överklagas från länsstyrelsen till mark- och miljödomstol.
- SKL tillstyrker förslaget att vissa bestämmelser i 6 kap. miljöbalken utvidgas till att tillämpas även i ärenden om beviljande av koncession enligt minerallagen.

Övriga frågor

- SKL avstyrker förslaget att möjligheten för miljöorganisationer att överklaga ska gälla alla tillsynsbeslut.
- SKL avstyrker promemorians förslag att ta bort det begränsade undantaget från utställning av renhållningsordningen.
- SKL tillstyrker förslaget att miljöprövningsdelegationerna ges möjlighet att besluta om gemensam handläggning av vissa ärenden, t.ex. tillstånd till miljöfarlig verksamhet och dispens enligt artskyddsförordningen.

Allmänna synpunkter

Oavsett att vissa delar av förslagen har remitterats tidigare är remisstiden påfallande kort för ett förslag som är både omfångsrikt och av stor betydelse för kommuner, landsting och regioner i deras olika roller. Ändringar föreslås i ett stort antal lagar som är av vital betydelse för förbundets medlemmars mångfacetterade verksamheter.

SKL har valt att yttra sig i flera, men långt ifrån alla, frågor. Några synpunkter på föreslagna verksamheter i bilagan till förordningen om miljöbedömningar lämnas inte.

De föreslagna förändringarna innebär vissa förtydliganden och förenklingar. Sammanfattningsvis anser dock förbundet att processen för kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter inte förenklas på det sätt som är önskvärt, och när det gäller planärenden är det istället så att processen i vissa fall tyngs.

Ett nytt 6 kap. miljöbalken

Förslaget innebär ett helt nytt 6 kap. miljöbalken. SKL delar den redovisade utgångspunkten att kraven i 6 kap. miljöbalken bara ska gälla i den utsträckning det är

motiverat av miljöskäl. SKL delar inte den bild av tillämpningen som Naturvårdsverket har i rapport 6664, men instämmer i att regelverket uppfattas som snårigt och att vägledningen behöver utvidgas och förenklas.

Nya och ändrade ord och uttryck

Uttrycket *strategisk miljöbedömning* används i den nya regleringen för den process som avser planer och program och uttrycket *praktisk miljöbedömning* används för den process som avser verksamheter och åtgärder. Innebörden av ordet miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken ändras till att bli ett samlingsnamn för såväl strategiska som praktiska miljöbedömningar. Uttrycket miljökonsekvensbedömning utmönstras ur 6 kap. miljöbalken och ordet *undersökning* införs för den process som ska leda fram till ett ställningstagande i frågan om en miljöbedömning ska göras eller inte. I miljöbalken införs begreppet *förenklat underlag* för det prövningsunderlag som ska tas fram för verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Ordet miljökonsekvensbeskrivning kommer i enlighet med detta att endast användas för det beslutsunderlag som ska tas fram enligt 6 kap. miljöbalken för de verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Även termen miljöeffekter definieras i det nya kapitlet. SKL noterar att begreppet miljöeffekter används i många sammanhang och menar att en definition av begreppet måste övervägas utifrån ett mer allsidigt underlag än betydelsen för 6 kap. miljöbalken och avstyrker förslaget om införande av definitionen.

Gemensamma bestämmelser i 6 kap. miljöbalken

En ny gemensam syftesbestämmelse införs och förtydligar att kapitlet ska syfta till en enhetlig identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekter vid planering och beslutsfattande samt till att ge allmänheten tillgång till information och möjlighet till medbestämmande.

Bestämmelserna om planering och planeringsunderlag i 6 kap. miljöbalken flyttas till 3 och 5 kapitlen miljöbalken. Bestämmelsen om länsstyrelsens samordningsansvar flyttas till förordningen om hushållningen med mark- och vattenområden. SKL tillstyrker förslaget i denna del, men vill framhålla att länsstyrelsens samordnande roll är av stor vikt och att den rollen måste förstärkas mer än i dag.

Strategisk miljöbedömning

Ändringarna innebär ett förtydligande om att det för alla planer och program som krävs i lag ska *undersökas* om en strategisk miljöbedömning behöver göras. Vissa generella undantag kommer anges i lag. Regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om planer och program som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Regeringen ska även kunna meddela närmare föreskrifter om undersökningen i sig. Förslag på förordning om miljöbedömningar har intagits i förslaget.

SKL vill framhålla att regelverket behöver bli tydligare och mer lättillämpat i förhållande till vad som gäller i dag. SKL menar att det ändrade reglerna kan innebära förenklingar, men bara om regeringen utnyttjar bemyndigandet på ett ändamålsenligt sätt. Frågan vilka planer som kan vara aktuella för sådan undantagsreglering bör i tidigt skede ställas till kommuner, landsting och regioner.

Kraven på **samråd inom ramen för undersökningen** utökas i promemorians förslag (s. 186 f). I promemorian framgår bl.a. att det finns oklarheter i fråga om begreppet ”anger förutsättningar för kommande tillstånd” och vissa tolkningssvårigheter i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. SKL menar att uttrycket ”anger förutsättningar för kommande tillstånd” bör analyseras närmare för att ge bättre vägledning för tillämpningen. Ändringar av lagstiftningen ställer stora krav på att ansvariga centrala myndigheter arbetar med adekvata och tillgängliga vägledningar inom respektive område. Krav på samråd bör enligt SKL:s uppfattning bara införas när det följer av EU-krav.

Samråd om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad ska ske med de kommuner, länsstyrelsen och andra myndigheter som från miljösynpunkt kan antas bli berörda. SKL har i yttrande över 2009 års förslag föreslagit att länsstyrelsen skulle få ge tydligare råd i samrådet och ge vägledning i fråga om beskrivningens innehåll och omfattning. Promemorian föreslår inga ändringar i denna del, då länsstyrelsen inte anses ha den kompetens som krävs för att lämna råd om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och inriktning och att vissa planer upprättas av länsstyrelsen själv. SKL vidhåller sitt förslag i remissen från 2009 och menar att det vore lämpligt om länsstyrelsen hade en tydligare uppgift i fråga om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad.

Förslaget i promemorian innebär en utvidgning av kravet att den myndighet eller kommun som har antagit en plan eller ett program som omfattas av kravet på strategisk miljöbedömning ska **följa upp eller övervaka** de betydande miljöeffekter som genomföranden av planen eller programmet faktiskt medför. Tidigare införd bestämmelse finns i 6 kap. 18 § miljöbalken. Resultatet ska enligt förslaget göras tillgängligt för allmänheten.

Vid tidigare lagändringar har regeringen intagit inställningen att tillsynen enligt 26 kap. miljöbalken i huvudsak motsvarar direktivets krav på tillsyn. Den bedömningen gäller enligt vad som redovisas i promemorian alltså och det föreslagna kravet ska gälla som ett komplement till 26 kap. Tidigare förarbetsuttalanden (Prop. 2003/04:116 sida 68) framhåller även att övervakningen med fördel kan sammanfalla med den ordinarie översynen av en plan eller ett program. Vidare ska en myndighet eller

kommun som vid uppföljning upptäcker oförutsedd betydande miljöpåverkan, t.ex. informera tillsynsmyndigheten så att lämpliga avhjälpande åtgärder kan vidtas.

De planer och program som träffas av bestämmelsen är av mycket olika karaktär. Vissa har en naturlig cykel för översyn, medan andra inte har det. Betydande miljöeffekter av vissa planer och program faller naturligt inom ramen för tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken, medan det systemet inte lämpar sig så bra för effekter av andra typer av planer och program.

Frågan hur uppföljning och övervakning ska bedrivas framstår i många fall som oklar. SKL avstyrker förslaget och menar att systemet för uppföljning och övervakning, samt relationen till tillsynen enligt 26 kap. måste klargöras betydligt bättre innan krav på tillgängliggörande av resultat genomförs. Vid en sådan översyn måste kostnadsfrågan beaktas.

Praktiska miljöbedömningar

SKL tillstyrker promemorians förslag att praktisk miljöbedömning ska göras i fråga om verksamheter eller åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och som ska tillstånds- och tillåtlighetsprövas enligt 9, 11 eller 17 kap. miljöbalken. Förbundet vill framhålla viken av att miljöbedömning bara ska krävas i de fall där det är miljömässigt motiverat.

I fråga om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet ändras regelverket och formuleringarna så att tillsynsmyndigheten kan meddela **föreläggande om tillståndsprovning** vid anmälan av en verksamhet bara i de fall en betydande miljöpåverkan kan förväntas. Det är också då en praktisk miljöbedömning ska göras. Tillsynsmyndigheten bör i sådana fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd. Det tydliggörs enligt förslaget vilka kriterier som ska gälla vid bedömningen. SKL tillstyrker förslaget.

Frågan om miljöbedömning ska göras ska, enligt förslaget, besvaras inom ramen för en **undersökning**. Vissa undantag gäller när sådan påverkan enkelt kan konstateras. Undersökningssamrådet ska ta sikte på om verksamheten innebär betydande miljöpåverkan. Av förslaget till förordning om miljöbedömningar (§ 8) framgår att vissa verksamheter som regleras i förordningen om miljöfarlig verksamhet (avlopp och värmepumpar), eller blivit tillståndspliktiga enligt lokala föreskrifter inte ska antas ha en betydande miljöpåverkan. Ändringarna framstår som rimliga och SKL tillstyrker förslagen. Det behöver i alla sammanhang säkerställas att lokala prövningsmyndigheter får ett fullgott prövningsunderlag.

SKL tillstyrker förslaget att det införs **en tidsfrist (90 dagar)** för länsstyrelsen att fatta beslut i frågan om betydande miljöpåverkan. Även förslagen om förtydliganden av kriterier som ska tillämpas och uttryckligt krav på motivering av beslut om betydande miljöpåverkan tillstyrks av SKL, som dock vill framhålla att beslut ska ske så snart som möjligt.

Förslaget i promemorian innebär att ett **förenklat underlag** ska tas fram i fråga om verksamheter och åtgärder som omfattas av tillämpningsområdet för 6 kap, men inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det innebär, förutom ändring av begreppen, att det är de huvudsakliga miljöeffekterna som ska beskrivas och att synpunkter från samrådet ska omfattas av underlaget. Underlaget ska innehålla de upplysningar som behövs för att bedömning av de huvudsakliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden förväntas ge. SKL tillstyrker förslaget och vill framhålla att ändringarna medför krav på vägledning om de förenklade underlagen.

Samråd ska enligt förslaget i promemorian ske **om innehållet i det förenklade underlaget** i de fall länsstyrelsen beslutar att en praktisk miljöbedömning inte ska göras. Motiveringen tycks närmast vara att det vore bortkastat att inte tillvara de synpunkter som verksamhetsutövaren kan ha nytta av. SKL vill i sammanhanget påpeka att frågan om tidsfördröjning m.m. i projekt bör vägas mot den praktiska nyttan och ökat inflytande som de nya bestämmelserna ger. SKL avstyrker förslaget.

När det gäller kravet på att **miljökonsekvensbeskrivningen ska tas fram med den sakkunskap som krävs** i fråga om åtgärdens särskilda förutsättningar och förväntade miljöeffekter, vill SKL vill framhålla att även anställd personal i kompetenta organisationer bör kunna utföra denna uppgift.

En bestämmelse införs i 6 kap. som anger att prövningsmyndigheten i ett särskilt beslut ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap., om det främjar prövningen. SKL menar att detta är en rimlig ordning och tillstyrker förslaget.

Ändring i vissa sektorlagar

Plan- och bygglagen

Förlängd granskningstid

I promemorian föreslås att granskningstiden för ett detaljplaneförslag som avser en plan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska vara minst 30 dagar, i stället för nuvarande tre veckor. Ändringen genomför artikel 6.7 i ändringsdirektivet. I promemorian har valts att implementera direktivets tidskrav genom att utöka granskningstiden.

Mot bakgrund av det stora arbete som pågår med att minimera tider för antagande av detaljplaner och underlätta för framtagandet av sådan menar SKL att det är mycket olyckligt att tiderna förlängs på detta sätt. Det arbete som utförs för att förkorta detaljplaneprocessen påverkas i stor utsträckning genom förslaget och det hade underlättat betydligt om förslag inom området hade samordnats inom regeringskansliet. SKL delar inte promemorians konsekvensanalys att fördröjningarna är försumbara.

SKL avstyrker förslaget.

Förändrat innehåll i granskningsutlåtande

Förslaget innehåller ett nytt stycke i 5 kap. 23 § plan- och bygglagen som anger att granskningsutlåtandet vid planer som omfattas av krav på praktisk miljöbedömning enligt MKB-direktivet ska innehålla en identifiering, beskrivning och samlad bedömning av miljöeffekterna med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som har kommit fram i ärendet.

SKL avstyrker förslaget. Det ligger inte i linje med den roll granskningsutlåtandet har. Förbundet menar att uppgifterna redan i dag bör ingå i planbeskrivningen som samlat beskriver ärendet. Det är en annan sak att synpunkter som förs fram under granskningen bemöts i granskningsutlåtandet – och det kan förstås också gälla miljöeffekterna.

Ytterligare synpunkter på förslagen från ett planperspektiv

Enligt det presenterade förslaget ska ett särskilt beslut fattas i frågan om en strategisk miljöbedömning ska göras (6 kap. 6 § p. 3 miljöbalken). SKL avstyrker förslaget i fråga om detaljplaner och vill framhålla att det är viktigt att inte tynga detaljplane-processen med obligatoriska beslut, när sådana kan undvikas. Det riskerar att ytterligare förlänga tiderna inom ramen för denna process där kortare tider är ett uttryckligt mål för alla inblandade. Behövs en tydligare reglering för att uppfylla EU-krav måste den anpassas bättre till detaljplaneprocessen som kommunerna har stor frihet att själv organisera inom lagens ram. Den föreslagna påverkan på den lokala processen bedöms vara mer än begränsad.

Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

SKL tillstyrker förslaget att beslut enligt lagen ska överklagas från länsstyrelsen till mark- och miljödomstol i stället för som i dag till förvaltningsdomstol. Förslaget har inte motiverats särskilt ingående men förvaltningsdomstolarnas prövning har visat sig inte ge en ändamålsenlig överprövning av ärendetypen (se Kammarrätten i Stockholms beslut 2016-02-17 i mål 3086-15). Motiven till prövningen i förvaltningsdomstol vid införande av renhållningslagen tycks i det närmaste överspelade.

Minerallagen

SKL tillstyrker förslaget att vissa bestämmelser i 6 kap. miljöbalken utvidgas till att tillämpas även i ärenden om beviljande av koncession i den utsträckning som anges i 6 kap. miljöbalken.

Övriga frågor

Miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning

Bestämmelserna ändras så att miljöorganisationerna ges en uttrycklig rätt att överklaga fler beslutstyper, t.ex. tillsynsbeslut och beslut som innebär ett försämrat områdesskydd. Kriterierna för när en organisation ska ges rätt att klaga ändras så att krav inte längre ställs på att organisationen ska ha varit verksam i Sverige eller verkat i tre år.

SKL avstyrker förslaget att möjligheten att överklaga ska innefatta alla tillsynsbeslut. Det fattas dagligen ett stort antal beslut inom ramen för de kommunala miljömyndigheternas tillsyn. Betydligt fler olika typer av beslut än de exempel som tas upp i förslaget (s. 265) kommer att bli aktuella för överklagande.

SKL menar att bestämmelsen behöver utformas så att den tar sikte på särskilda frågor, t.ex. när beslutet påverkar områdesskyddet eller omfattas av tillsyn enligt särskilda kapitel eller när det annars följer av unionsrätten.

Allmänhetens deltagande när renhållningsordning ändras

SKL avstyrker promemorians förslag att ta bort det begränsade undantaget från utställning av renhållningsordningen.

Dagens lagstiftning innehåller ett praktiskt viktigt undantag om att förslag till ändring av renhållningsordningen inte alltid behöver ställas ut. Renhållningsordningen innehåller dels de föreskrifter om de föreskrifter för hantering av avfall som gäller i kommunen, dels en avfallsplan. Avfallsföreskrifterna kan innehålla relativt detaljerade bestämmelser om hämtning, sortering och anordningar för hantering av avfall. Det finns goda skäl att i vissa fall snabbt kunna göra mindre ändringar i föreskrifterna, motsvarande den möjlighet som finns i dag.

Direktiv 2003/35/EG tar sikte på planer och program och, enligt förbundets uppfattning, egentligen inte den regleringen som återfinns i avfallsföreskrifterna. Bestämmelsen bör därför kunna avgränsas så att undantaget i renhållningsordningen avgränsas till att gälla endast ändringar i *avfallsföreskrifterna*, dvs. de föreskrifter som kommunen meddelat med stöd av regeringens bemyndigande i 15 kap. miljöbalken som berör endast ett fåtal fastighetsägare eller annars är liten. Det noteras att betydande miljöpåverkan i miljöbedömningsförordningen kopplas endast till avfallsplanen, inte till renhållningsordningen (4 §).

Kommunikationsplikt enligt 19 kap. miljöbalken

I promemorian föreslås att 19 kap. 4 § punkt 4 miljöbalken ska förtydligas. Den föreslagna lydelse klargör att 17 § förvaltningslagen ska tillämpas på den som är parter/sakägare, med tillägget att även den som inte är part och har lämnat synpunkter i ärendet ska underrättas om det som tillförs ärendet av andra. I motiveringen anges att skrivningen omfattar den som hör av sig i ärendet utan att formellt vara part. SKL

delar uppfattningen att bestämmelsen behöver förtydligas. Enligt förbundet måste dock ifrågasättas om innebörden av förslaget verkligen är att även personer som inte på något sätt är berörda av ett ärende, men som ändå av någon anledning lämnat synpunkter, ska omfattas av kommunikationsplikten. Denna fråga behöver analyseras och övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Handläggning vid miljöprövningsdelegationerna

SKL tillstyrker förslaget att Miljöprövningsdelegationernas ges möjlighet att besluta om gemensam handläggning av vissa ärenden, t.ex. tillstånd till miljöfarlig verksamhet och dispens enligt artskyddsförordningen.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande